



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2022-05-11
Stockholm

Mål nr
M 4389-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-03-23 i mål nr M 3725-20,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Skåne län

Motpart

Nordvästra Skånes Renhållnings Aktiebolag, 556217-4580

Ombud: Advokatfirman Åberg & Co AB

SAKEN

Föreläggande om komplettering av miljörapport

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens dom och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1763997

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Skåne län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa föreläggandet.

Nordvästra Skånes Renhållnings Aktiebolag har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande: Det finns rättsligt stöd för att genom föreläggande om komplettering av miljörapporten indirekt fastslå vilka BAT-slutsatser som ska gälla för en verksamhet och vilka som ska vara huvudslutsatser. Av föreläggandet framgår mycket tydligt, både av beslutspunkten och av motiveringen, att det får som följd att verksamheten ska anses ha en viss huvudsaklig industriutsläppsverksamhet och därmed omfattas av vissa BAT-slutsatser. Det faktum att beslutet fattades i miljörapportsärendet innebär inte att det lätt kan missförstås i den delen. Det framgår också av korrespondensen i målet att bolaget har förstått konsekvenserna av länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolen skriver att länsstyrelsen i ett eget beslut borde ha tagit ställning till vad som är huvud- respektive sidoverksamhet. Ett sådant beslut skulle dock sakna författningsmässig grund.

Bolaget har anfört bl.a. följande: Det följer av Mark- och miljööverdomstolens praxis att tillsynsmyndigheten saknar författningsstöd för att genom föreläggande fatta beslut om tillämplig verksamhetskod. Erforderligt författningsstöd uppkommer inte genom att länsstyrelsen på i målet aktuellt vis först fattar ett indirekt beslut om verksamhetskod och därefter, vilande endast på den förutsättningen, förelägger verksamhetsutövaren att komplettera miljörapporten. Ett sådant indirekt beslut skulle medföra även andra betydande rättsverkningar för verksamhetsutövaren. Som Naturvårdsverket påpekat i sitt yttrande vilar den svenska ordningen i stället på att det är verksamhetsutövaren som är skyldig tillse att bl.a. industriutsläppsförordningens krav följs vid rätt tidpunkt. Kraven enligt BAT-slutsatsdokumentet för avfallsbehandling gäller inte ännu, dvs. inte ens för de verksamheter som kommer att omfattas av kraven.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört bl.a. följande: Av motiven till industriutsläppsförordningen (Fm 2013:01) framgår att redovisningen i miljörapporten syftar till att få verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten förberedda i god tid innan BAT-slutsatserna ska börja tillämpas samt att, när slutsatserna sedan ska tillämpas, få fram information om hur verksamhetens miljöpåverkan förhåller sig till kraven enligt slutsatserna. Vilka uppgifter en miljörapport ska innehålla skiljer sig åt beroende på om det är fråga om en industriutsläppsverksamhet och om slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten har offentliggjorts eller inte. Naturvårdsverket bedömer att en tillsynsmyndighet kan förelägga en verksamhetsutövare att utforma miljörapporten utifrån utgångspunkten att en viss verksamhet (eller vissa verksamheter) utgör huvudverksamhet respektive sidoverksamhet i den mening som avses i industriutsläppsförordningen. Detta är det tillvägagångssätt som tillsynsmyndigheten har till sitt förfogande för att hantera en oenighet mellan myndigheten och en verksamhetsutövare i frågan vad som utgör sådan huvud- respektive sidoverksamhet innan fyra år har gått efter huvudslutsatsernas offentliggörande.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Industriutsläppsverksamheter ska följa eller ta hänsyn till de BAT-slutsatser som gäller för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vid anläggningen senast den dag som inträffar fyra år efter slutsatsernas offentliggörande (1 kap. 8 och 10 §§ industriutsläppsförordningen [2013:250]).

En miljörapport för industriutsläppsverksamheter ska bl.a. innehålla uppgift om vilka BAT-referensdokument verksamheten omfattas av. För verksamhetsåret efter det att BAT-slutsatser för huvudverksamheten har offentliggjorts ska vidare, för varje slutsats som är tillämplig på verksamheten, redovisas en bedömning av hur verksamheten uppfyller den. Om verksamheten bedöms inte uppfylla en sådan slutsats ska det redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den (5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport [NFS 2016:8]).

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas (26 kap. 9 § miljöbalken). Vidare får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 § miljöbalken). Det finns inte stöd i nämnda bestämmelser för att fatta ett särskilt beslut om vilken verksamhetskod en industriutsläppsverksamhet ska hänföras till. Detta eftersom ett sådant beslut inte innefattar ett åliggande för verksamhetsutövaren att vidta eller avstå från en åtgärd på sätt som krävs för att det ska vara fråga om ett föreläggande eller förbud. Däremot kan en bedömning av en sådan fråga aktualiseras indirekt inom ramen för exempelvis ett tillsynsföreläggande (jfr Mark- och miljööverdomstolens beslut den 27 juni 2019 i mål nr M 9208-18).

I aktuellt fall har bolaget i sin miljörapport för 2019 angett att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet vid anläggningen är deponering (verksamhetskod 90.320-i), för vilken BAT-slutsatser saknas. Enligt miljörapporten bedrivs även industriutsläppsverksamhet i verksamhetsgruppen ”andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande” vid anläggningen (bl.a. verksamhetskod 90.406-i). Ett BAT-slutsatsdokument för avfallsbehandling som är tillämpligt på sistnämnda verksamhet offentliggjordes i augusti 2018.

Länsstyrelsen har förelagt bolaget att komplettera miljörapporten med en redogörelse för hur BAT-slutsatserna för avfallsbehandling uppfylls och angett att bolaget ska utgå från att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är 90.406-i. Föreläggandet ålägger bolaget att utföra en åtgärd i form av komplettering av miljörapporten och är beslutat med stöd av bl.a. 26 kap. 9 och 21 §§ miljöbalken samt 5 b § i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport. För att bedöma om föreläggandet är befogat, behöver ställning tas till vilka uppgifter miljörapporten ska innehålla. För att kunna göra det ställningstagandet fordras en prövning av vilken huvudsaklig industriutsläppsverksamhet som bedrivs vid anläggningen och vilka BAT-slutsatser som därmed gäller. Det är inte lämpligt att Mark- och miljööverdomstolen som första instans gör

den prövningen. Målet ska därför återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Li Brismo, referent, och Ralf Järtelius samt tekniska rådet Kerstin Gustafsson.

Föredragande har varit Leonard Örner.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-03-23
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3725-20

PARTER

Klagande

Nordvästra Skånes Renhållnings AB

Ombud: Advokatfirman Åberg & Co

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 2 juli 2020 i ärende nr 555-15167-2020, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om att komplettera miljörapporten för 2019 avseende Nordvästra Skånes Renhållnings AB:s återvinningsanläggning i Helsingborgs kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Skåne läns beslut av den 2 juli 2020 om föreläggande om komplettering av miljörapport, ärende nr 555-15167-2020.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) förelade i beslut den 2 juli 2020 Nordvästra Skånes Renhållnings AB (bolaget) att senast den 14 september 2020 komplettera miljörapporten avseende NSR Återvinningsanläggning i Helsingborg (återvinningsanläggningen) med en redogörelse för hur bolaget uppfyller de BAT-slutsatser för avfallsbehandling enligt kommissionens genomförandebeslut 2018/1147 som gäller för verksamheten vid återvinningsanläggningen. Bolaget ska då utgå ifrån att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är ”Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)”.

Bolaget har överklagat föreläggandet till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Nordvästra Skånes Renhållnings AB har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och har anfört i huvudsak följande som stöd för sin talan.

Bakgrund

Vid SNR Återvinningsanläggning i Helsingborg har återvinning och bortskaffande av avfall pågått sedan 1951. Grundtillstånd för verksamheten vid anläggningen meddelades av dåvarande miljödomstolen den 11 januari 2007. Enligt tillstånd har bolaget rätt att vid anläggningen bedriva ett stort antal återvinnings- och bortskaffningsverksamheter, bl.a. deponering.

Inom verksamhetsområdet totala yta om ca 140 ha finns ett flertal behandlingslinjer samt tre större och flera mindre deponier. Deponierna inom anläggningen är idag bland de största i Sverige med en hittills deponerad volym om ca 11 miljoner m³. Befintliga deponier inom återvinningsanläggningen upptar ett område om ca 45 ha. Övriga verksamheter inom anläggningen upptar ytor om ca 52 ha. Enligt

grundtillståndet har bolaget även rätt att inrätta ytterligare deponiytor vari totalt 4 miljoner m³ avfall får deponeras. Dessa ytor uppgår till omkring 16 ha.

Bolaget är även verksamhetsutövare för Rökilledepoin, vilken gränsar direkt till återvinningsanläggningen. De båda anläggningarna har bl.a. gemensam vattenhantering. Deponiytorna inom Rökilledepoin uppgår till drygt 19 ha och vid den anläggningen har omkring 4 miljoner m³ avfall deponerats.

Deponiernas vattenhanteringssystem upptar en yta om drygt 8 ha.

Sammanfattningsvis upptar befintliga och tillståndsgivna deponier och deras vattenhanteringssystem knappt 90 ha medan övrig verksamhet vid återvinningsanläggningen upptar ca 52 ha.

Verksamhetens samlade miljöeffekter regleras på sedvanligt sätt genom för verksamhetens helhet gällande villkor. Som exempel kan nämnas att vatten från såväl deponier som övriga verksamhetsytor hanteras i ett gemensamt behandlingssystem före avledning till recipient.

Verksamheten omfattas av krav på årligt upprättande av miljörapport enligt NFS 2016:16. Sedan bolaget insänt miljörapport för verksamhetsåret 2019 har länsstyrelsen i det överklagade beslutet förelagt bolaget att senast den 14 september 2020 komplettera rapporten med ”redogörelse för hur bolaget uppfyller de BAT-slutsatser för avfallsbehandling enligt kommissionens genomförandebeslut 2018/1147 som gäller för verksamheten vid återvinningsanläggningen. Bolaget ska då utgå ifrån att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är *Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)*”.

Eftersom återvinningsanläggningen och Rökilledepoin bl.a. har gemensam vattenhantering innebär föreläggandet att kompletteringen även skulle behöva avse Rökilledepoins förenlighet med BAT-slutsatserna.

Gällande rätt

EU-kommissionen antog den 10 augusti 2018 BAT-slutsatser för avfallsbehandling i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU. BAT-slutsatserna gäller dock uttryckligen inte för deponier, vilka istället omfattas av kraven i rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (s. 3 i Kommissionens beslut). Kraven i deponeringsdirektivet har införlivats i svensk rätt genom bestämmelser i bl.a. miljöbalken och i förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Ett av de mer betydande skälen till att deponier inte omfattas av BAT-slutsatserna – utöver att deras skyddsnivå alltså redan harmoniserats inom EU genom deponeringsdirektivet – är att deponier inte ingick i de referensanläggningar som legat till grund för bestämmande av vad som är BAT för avfallsbehandlingar. BAT-slutsatserna, som avses spegla vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, saknar följaktligen jämförande underlag från deponier.

Såvitt avser BAT-slutsatser och den årliga miljörapporteringen gäller – jämlikt 5 b § tredje punkterna a-b NFS 2016:8 – att verksamhetsutövaren, i miljörapporten för verksamhetsåret efter det att slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten har offentliggjorts, för varje slutsats som är tillämplig på verksamheten ska redovisa en bedömning av hur verksamheten uppfyller den. Om verksamheten inte bedöms uppfylla en sådan enskild slutsats om bästa tillgängliga teknik ska även redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den, samt en bedömning av om åtgärderna antas medföra krav på tillståndsprovning eller anmälan. Även planerade ansökningar om alternativvärden respektive dispenser från begränsningsvärdena ska redovisas. För därpå följande års miljörapporter finns fler tillkommande krav i 5 b § c-d NFS 2016:8.

Avgörande för om och när eventuell redovisning av de tillkommande uppgifterna ska ske är således vilken verksamhet som utgör s.k. huvudverksamhet.

Med huvudverksamhet avses enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten som bedrivs på en

anläggning. I förarbetena anförs beträffande begreppet endast att huvudverksamheten är den ”största” eller ”mest dominerande” verksamheten bland alla industriutsläppsverksamheter som förekommer vid en anläggning (FM 2013:1, s. 20). Vad som är huvud- respektive sidoverksamhet varierar därmed från anläggning till anläggning och beror av verksamheternas inbördes förhållanden.

Begreppet huvudverksamhet saknar direkt motsvarighet i industriutsläppsdirektivet. Emellertid har EU-kommissionen i förhållande till direktivets närliggande begrepp ”main activity” uttalat att det vanligen finns flera miljötillstånd i de fall som olika industriutsläppsaktiviteter samtidigt bedrivs vid en viss anläggning och att de tillstånden i så fall också vanligen genomgår frekventa och rutinmässiga uppdateringar.

Emellertid gäller enligt miljöbalken istället – tvärtemot vad Kommissionen anfört om de generella europeiska förhållanden – krav på samlad prövning av en anläggningens samtliga verksamheter resulterande i ett miljötillstånd med föreskrivande av gemensamma villkor. Vidare gäller för svenskt vidkommande att miljötillstånd endast undantagsvis är tidsbegränsade och föremål för frekventa och rutinmässiga uppdateringar. Direktivets utgångspunkt är följaktligen den motsatta i förhållande till den som gäller enligt svensk rätt.

För det fall det föreligger ”väldigt komplexa installationer”, alltså situationer där flera industriutsläppsverksamheter bedrivs med stöd av ett tillstånd, ska enligt EU-kommissionen följande läggas till grund för bedömningen av vad som är ”main activity”.

- Syftet med produkterna som produceras samt aktiviteterna som utförs vid anläggningen;
- Miljöeffekterna från anläggningen;
- Industriutsläppsdirektivets skäl och generella principer som avgör verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, inklusive undvikande av betydande förorening; samt,

- Tillämpningsområdet och innehållet av varje beslut om BAT-slutsatser.

Det ska noteras att EU-kommissionen inte angett någon inbördes rangordning av ovanstående omständigheter.

Om en bedömning enligt ovan ger vid handen att flera BAT-slutsatser är tillämpliga för en viss anläggning är EU-kommissionens uppfattning att BAT-slutsatserna endast ska bli tillämpliga i förhållande till den verksamhet som de avser. Som en följd av miljöbalkens krav på samlad prövning – och därav följande gemensamma behandlings- och reningsanläggningar vid de svenska anläggningarna – är det dock omöjligt att separera bedömningen av förenlighet med BAT-slutsatserna på det sätt som EU-kommissionen förutsatt.

I ett flertal avgöranden har det konstaterats att tillsynsmyndigheten inte har rätt att fatta beslut om till vilken verksamhetskod enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) som en viss verksamhet ska hänföras (MÖD:s slutliga beslut i mål M 9208-19 och däri hänvisade avgöranden).

Felaktigheter i länsstyrelsens beslut

Inledningsvis kan det slås fast att det följer av Mark- och miljööverdomstolens rättspraxis att länsstyrelsen saknar rätt att ange verksamhetskod på det sätt som länsstyrelsen gjort i beslutet. Redan av den anledningen ska länsstyrelsens beslut upphävas.

För det fall mark- och miljödomstolen, trots ovan redovisad rättspraxis, skulle anse att länsstyrelsen har rätt att besluta om verksamhetskoder för en viss anläggning, och därmed även ha rätt att bestämma vad som är huvudverksamhet respektive sidoverksamhet, får följande anföras.

Som ovan redovisats följer av de svenska förarbetena att huvudverksamhet är den ”största” eller ”mest dominerande” verksamheten bland alla industriutsläppsverksamheter som förekommer vid en anläggning. Det finns inte stöd i vare sig de

svenska förarbetena eller i EU-kommissionens vägledning för att tillståndgiven mängd skulle vara avgörande, vilket länsstyrelsen gjort gällande i det överklagade beslutet. Oaktat rättsläget kan det mot bakgrund av vad som inledningsvis redovisats om verksamheterna vid återvinningsanläggningen och Rökilledepodin konstateras att gällande tillstånd medger att väsentligt mer avfall får deponeras vid anläggningarna än vad som får hanteras på annat vis.

Vidare ger inom återvinningsanläggningen deponierna sedan lång tid tillbaka upphov till de mest omfattande och bestående miljöeffekterna, framförallt i form av föroreningsutsläpp till vatten. Frågan om hur vattnet ska hanteras är ännu pågående (i MÖD:s mål M 4761-19) och vattenutsläppen från liksom vattenhanteringen vid deponierna, kommer att pågå under många decennier. Deponering av såväl icke-farligt som farligt avfall har förekommit vid återvinningsanläggningen och vid Rökilledepodin. Enligt gällande tillstånd får därtill nya deponier anläggas och ytterligare 4 miljoner kubikmeter avfall deponeras. Deponierna och deras vattenhanteringssystem upptar ca 90 ha medan övrig verksamhet vid anläggningarna sammanlagt upptar ca 52 ha.

Oavsett vilken omständighet som läggs till grund för vilken verksamhet som är anläggningens mest omfattande (t.ex. tid, mängd, yta, miljöeffekter) är deponering således både den ”största” och ”mest dominerande” industriutsläppsverksamheten vid återvinningsanläggningen.

Eftersom deponering är huvudverksamhet saknas tillämpliga BAT-slutsatser. Länsstyrelsens föreläggande saknar därför författningsstöd och ska således upphävas.

Det kan dock konstateras att även en bedömning utifrån de av EU-kommissionen för ”main activity” angivna omständigheterna ger vid handen att deponeringen är huvudverksamhet vid anläggningen eftersom

- 1) Verksamhetens huvudsyfte är, och under närmare 70 år har varit, deponering;
- 2) miljöeffekterna är störst från deponeringen;
- 3) industriutsläppsdirektivets skäl och generella principer, vilka avgör verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, aldrig varit avsedda att omfatta deponier; samt
- 4) det uttryckligen av beslutet om BAT-slutsatser framgår att deponier inte ska omfattas av BAT-slutsatserna enligt kommissionens genomförandebeslut 2018/1147.

Länsstyrelsens beslut medför således en tillämpning som är i direkt strid med kommissionens ovan redovisade vägledning och dess klargörande att BAT-slutsatser endast ska bli tillämpliga i förhållande till den verksamhet som de avser.

Avslutningsvis får bolaget anföra att länsstyrelsens ställningstagande, utöver kraven på miljörapporteringen för 2019, inom kort bör medföra betydligt mer långtgående konsekvenser för återvinningsanläggningen och Rökilledepoin. Om länsstyrelsens uppfattning skulle anses riktigt bör BAT-slutsatserna inom drygt två år komma att gälla för deponier. Skälet till detta är att miljöbalken uppställer krav på samlad prövning av all verksamhet med gemensam verksamhetsutövare, lokalisering, teknik och miljöeffekter, medan EU-rättens och därmed BREF:ens utgångspunkt, som framgår av EU-kommissionens ställningstagande, utgår från motsatsen, nämligen att separata tillstånd ska reglera individuella delar inom en viss anläggning.

Länsstyrelsen i Skåne län har bestritt ändring av det överklagade beslutet och har som grund för sin inställning anfört i huvudsak följande.

På den aktuella anläggningen bedrivs en lång rad olika verksamheter. De verksamheter med återvinning eller bortskaffande som ryms inom koden 90.406-i utgörs i dagsläget åtminstone av följande

- Biologisk behandling i form av avfallsrötning med efterföljande uppgraderingsanläggning för deponigas.
- Biologisk behandling i form av kompostering.
- Krossning av trä (träet blir till bränsleflis).
- Behandling av svårbehandlat slam (slammet förbränns efter behandling).
- Behandling av slagg från avfallsförbränning (denna verksamhet omfattas dock inte av BAT-slutsatser för avfallsbehandling utan av BAT-slutsatser för avfallsförbränning).

Vissa av dessa verksamheter, till exempel behandling av slagg, bedrivs uppe på deponiytor.

Förorenat dagvatten samt i förekommande fall processvatten från ovanstående verksamheter samlas upp och behandlas i NSR:s lakvattenreningsanläggning. Alla vatten genomgår inte hela processen utan vissa vatten kommer in i processen efter de biologiska stegen.

All avfallsbehandling medför risk för miljöpåverkan, dock i varierande grad. För samtliga av ovanstående avfallsbehandlingar föreligger risk för ytvattenpåverkan. Risken för grundvattenpåverkan får anses vara större för deponierna än för övriga verksamheter. Avseende belastningen på lakvattenanläggningen så har biogasanläggningen tidigare bidragit med en betydande mängd näringsämnen till reningsanläggningen. Verksamheten har en historik med problematik med luktutsläpp som till viss del fortfarande pågår och huvuddelen av denna problematik bedöms för närvarande härstamma från biogasanläggningen. Biogasanläggningen leder även, jämte deponierna, till en risk för klimatpåverkan genom utsläpp av växthusgaser. Samtliga verksamheter leder även till miljöpåverkan genom transporter och entreprenadmaskiner.

Rökille avfallsupplag är en separat verksamhet med ett separat tillstånd. Anläggningen har även en egen reningsanläggning för lakvatten. Det renade

lakvattnet från Rökilledepoin leds till det sista steget i lakvattenbehandlingsanläggningen på återvinningsanläggningen innan vattnet släpps ut till recipient.

Grunder för länsstyrelsens inställning

I det överklagade föreläggandet visar länsstyrelsen att utifrån de tillståndgivna mängderna och även utifrån de mängder som faktiskt behandlas på anläggningen idag är verksamheter som faller under koden 90.406-i den helt dominerande industriutsläppsverksamheten. I föreläggandet motiveras även varför länsstyrelsen anser att det är de tillståndgivna mängderna som ska användas för att bedöma om en verksamhet är den största eller mest dominerande industriutsläppsverksamheten.

Bolaget anför att länsstyrelsens beslut saknar laglig grund och hänvisar till MÖD:s beslut i mål M 9208-18. Av det aktuella beslutet framgår att 26 kap. 9 § miljöbalken inte ger tillsynsmyndigheten rätt att besluta om verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen, eftersom detta inte är ett föreläggande eller förbud i bestämmelsens mening då det inte ålägger verksamhetsutövaren att vidta eller avstå från någon åtgärd. Det nu överklagade beslutet är dock ett sådant föreläggande som får beslutas enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Av beslutsmeningen i föreläggandet framgår att bolaget föreläggs att komplettera miljörapporten. Den aktuella paragrafen i miljöbalken ger tillsynsmyndigheten rätt att besluta om de förelägganden som behövs för att föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken ska följas. Det överklagade föreläggandet behövs för att bolaget ska följa kravet att rapportera efterlevnaden av BAT-slutsatser som återfinns i 5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport.

Bolaget anför att de bedriver deponering inom den aktuella verksamheten och att deponier inte omfattas av BAT-slutsatser. Länsstyrelsen är väl medveten om att BAT-slutsatser för avfallsbehandling inte gäller för deponier. Vid återvinningsanläggningen bedrivs dock inte bara deponering utan även återvinningsverksamhet och denna återvinningsverksamhet omfattas av BAT-slutsatser.

Återvinningsverksamheten som bolaget bedriver vid den aktuella anläggningen är omfattande till sin natur och länsstyrelsen anser att det skulle få orimliga konsekvenser om en sådan verksamhet inte ska omfattas av BAT-slutsatser på grund av att det inom samma tillstånd bedrivs deponeringsverksamhet.

Det är inte länsstyrelsens avsikt att BAT-slutsatserna ska tillämpas på deponierna. Dock är det viktigt att de tillämpas i de fall där de faktiskt gäller. Tillämpningen av BAT-slutsatser för avfallsbehandling i en svensk kontext innebär vissa utmaningar. Bl.a. måste gränsdragningar göras mellan olika verksamheter med deras olika miljöpåverkan, inte minst vid uppkomst av förorenade vattenströmmar som sedan blandas inom anläggningen. Länsstyrelsen är övertygad om att verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter tillsammans kan göra dessa gränsdragningar så att BAT-slutsatserna inte riskerar att underimplementeras. Det är vidare oklart varför det överklagade föreläggandet skulle innebära att den begärda kompletteringen skulle behöva avse även Rökilledeponins förenlighet med BAT-slutsatserna eftersom Rökilledeponin omfattas av ett separat tillstånd och deponier inte omfattas av BAT-slutsatserna.

Bolaget tar upp vattenhanteringen och de miljöproblem som följer av den som ett argument för varför deponeringsverksamheten ska anses vara den mest dominerande industriutsläppsverksamheten. Som framförts ovan så bidrar även andra industriutsläppsverksamheter med utsläpp till vatten. Vad gäller luktstöringar är återvinningsverksamheten dominerande. Även vad gäller miljöpåverkan från transporter får deponeringen anses vara av mindre betydelse än övriga industriutsläppsverksamheter, eftersom volymerna som deponeras är så små i jämförelse. Länsstyrelsen anser inte att bolaget har visat att miljöeffekterna är störst från deponeringen.

Överklagandet kan läsas som att bolaget menar att lakvattenhanteringssystemet helt ska hänföras till deponierna när det gäller yta och drift. Länsstyrelsen vill förtydliga att så inte är fallet utan ledningar, pumpar, dammar och reningsanläggningar m.m. används även för dagvatten och processvatten från övriga delar av anläggningen,

inklusive vatten från återvinningsverksamheter som omfattas av BAT-slutsatser. Då viss återvinningsverksamhet bedrivs upp på deponier är det dessutom inte helt okomplicerat att enkelt dela upp ytorna mellan deponering och annan verksamhet.

Bolaget anför att väsentligt mer avfall får deponeras på anläggningen än vad som får hanteras på annat vis. Eftersom de årliga mängder som idag får deponeras är mindre än de som får hanteras på annat vis så utgår länsstyrelsen från att bolaget räknar in historiskt och framtida deponerat avfall i sitt uttalande. Såsom beskrivits i det överklagande föreläggandet anser länsstyrelsen att den verksamhet som bedrivs enligt gällande tillstånd ska vara avgörande, inte den verksamhet som historisk har bedrivits på platsen enligt nu upphävda tillstånd.

Såsom bolaget påpekar är det i Sverige normalt att ett tillstånd omfattar flera olika delverksamheter som bedrivs av samma verksamhetsutövare på plats. Det kan enligt länsstyrelsens bedömning inte ha varit varken den europeiska eller den svenska lagstiftarens avsikt att dessa förhållanden ska innebära att verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser blir undantagna från att tillämpa dessa på grund av att vissa andra verksamheter bedrivs inom samma tillstånd.

Nordvästra Skånes Renhållnings AB har yttrat sig i huvudsak enligt följande.

Länsstyrelsen menar att det överklagade beslutet inte är ett beslut om verksamhetskod, utan att det istället är ett sådant föreläggande som får beslutas med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken och att föreläggandet behövs för att bolaget ska följa kravet att rapportera efterlevnaden av de BAT-slutsatser som finns i 5 b § i NFS 2016:8.

Beslutet anger emellertid uttryckligen att bolaget ska utgå från att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten är ”andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)”. Länsstyrelsen föreskriver alltså en verksamhetskod som verksamheten ska hänföras till, vilket tillsynsmyndigheten inte har rätt att göra (jfr MÖD:s slutliga beslut i mål nr M 9208–18).

Länsstyrelsen menar vidare att de tillståndsgivna mängderna ska användas för att bedöma vilken verksamhet som är den största eller mest dominerande industriutsläppsverksamheten vid en anläggning och att den mängd avfall som enligt tillståndet får deponeras är mindre än de mängder som får hanteras på annat vis. Länsstyrelsen anser även att bolaget inte har visat att miljöeffekterna är störst för deponeringen.

Här kan återigen påpekas att det inte finns något stöd i de svenska förarbetena (FM 2013:2), i Naturvårdsverkets vägledning (rapport 6702, ss. 34-35) eller i kommissionens vägledning för länsstyrelsens påstående om att det är tillståndsgiven mängd som ska vara avgörande för bedömningen. Av nämnda källor framgår istället ett flertal andra omständigheter som ska läggas till bedömningen av vad som är huvudverksamhet. En sådan bedömning ger, såsom tidigare anförts, vid handen att deponin är huvudverksamhet, bl.a. med hänsyn till miljöeffekter.

Även om tillståndsgivna mängder skulle ha utgjort grund för bedömningen av vad som är huvudverksamhet kan konstateras att deponering enligt nu gällande grundtillstånd utgör den avsevärt största tillståndsgivna verksamheten vid återvinningsanläggningen och deponier omfattas inte av BAT-slutsatserna.

Länsstyrelsen ifrågasätter att den begärda kompletteringen skulle behöva avse även Rökilledepoinns förenlighet med BAT-slutsatserna, eftersom Rökilledepoinn omfattas av ett separat tillstånd och deponier inte omfattas av BAT-slutsatser. Som tidigare anförts sammanhänger emellertid vattenhanteringen vid bolagets återvinningsanläggning Helsingborg och Rökilledepoinn. Det är därmed tekniskt omöjligt att endast redovisa hur återvinningsanläggningen uppfyller BAT-slutsatserna.

Länsstyrelsen menar att det inte kan ha varit den europeiska eller den svenska lagstiftarens avsikt att verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser blir undantagna från att tillämpa dessa på grund av att vissa andra verksamheter bedrivs inom samma tillstånd.

Enligt industriutsläppsförordningen avgörs tillämpligheten av olika BAT-slutsatser av vad som är huvudverksamhet. Syftet är således att vad som är huvudverksamhet ska avgöra tillämpligheten av BAT-slutsatserna i viss BREF. I förevarande fall är – med tillämpning av vad som anges i förordningsmotiven, Naturvårdsverkets vägledning och EU-kommissionens vägledning – deponin huvudverksamhet.

Avslutningsvis får följande konstateras.

Länsstyrelsen har inte anfört något juridiskt stöd för sin uppfattning om vad som ska ligga till grund för uttolkningen av vad som är huvudverksamhet.

Länsstyrelsens uppfattning är inte förenlig med vare sig EU-kommissionens ställningstagande eller de svenska förordningsmotiven (FM 2013:1). Uppfattningen är heller inte förenlig med BAT-slutsatserna själva, varav uttryckligen framgår att de inte ska tillämpas på deponier.

Länsstyrelsen har yttrat sig i huvudsak enligt följande.

Bolaget verkar anse att en tillsynsmyndighet inte kan fatta beslut som bygger på att en verksamhet omfattas av en viss verksamhetskod. Länsstyrelsen instämmer inte i den tolkningen. Det som gäller är att tillsynsmyndigheten inte kan fatta beslut som endast innebär att en verksamhet ska omfattas av en viss verksamhetskod.

Bolaget anser att både miljöpåverkan och tillståndsgivna mängder talar för att deponering är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Om tillståndsgivna mängder och miljöpåverkan båda ska beaktas vid bedömningen av vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet bedömer länsstyrelsen ändå att den huvudsakliga i det här fallet är återvinning. Både deponering och återvinning medför miljöpåverkan och bolaget har inte visat att deponeringen medför störst miljöpåverkan, eller att påverkan från deponeringen är så dominerande att detta ska fälla avgörande trots att det huvudsakliga syftet med verksamheten utifrån tillståndsgivna mängder tydligt är återvinning.

Bolaget menar att det är tekniskt omöjligt att endast redovisa hur återvinningsanläggningen uppfyller BAT-slutsatserna, eftersom dess vattenhanteringen sammanhänger med Rökilledepoinen. Villkoren för de olika anläggningarna gäller före sammanblandning, vilket innebär att bolaget har god kännedom om vattnets beskaffenhet före sammanblandning. Länsstyrelsen förutsätter att bolaget har den information om flöden och halter för relevanta ämnen som behövs för att kunna bedöma vilken miljöpåverkan som kan hänföras till respektive verksamhet.

Länsstyrelsens synpunkter avseende koder

Länsstyrelsen har i ett beslut från 2017 beslutat om vilka verksamhetskoder som ska gälla enligt miljöprövningsförordningen och vilka avgiftskoder som ska gälla enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken för återvinningsanläggningen. Av beslutet framgår att länsstyrelsen anser att huvudavgiftskoden är 90.320-i-1. I det aktuella beslutet har länsstyrelsen alltså beslutat om verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen. Av Mark- och miljööverdomstolens beslut den 27 juni 2019 i mål M 9208-18 framgår att länsstyrelsen inte kan fatta beslut om verksamhetskoder med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken på det sätt som skedde 2017. I dag fattar länsstyrelsen därför inte beslut om verksamhetskod på det sättet.

Avgiftskoderna finns i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken och motsvarar verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen, men är i vissa fall mer detaljerade. Av 2 kap. 5 § förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken framgår att den kod som motsvarar det högsta belopp som verksamheten omfattas av ska ingå i beräkningen av avgiften med sitt fulla värde. Det är denna kod som länsstyrelsen i sitt beslut från 2017 benämner huvudavgiftskod eller huvudkod. Vilken kod som ska vara huvudavgiftskod är alltså fastslaget till den dyraste koden i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen har i sitt register markerat en kod som huvudsaklig enligt miljöprövningsförordningen. Denna markering framgår även i Svenska miljörapporteringsportalen, som är det system som verksamheter lämnar in sin miljörapport till och som automatiskt hämtar koderna från länsstyrelsens register. För bolaget har länsstyrelsen markerat koden 90.320-i som huvudsaklig kod enligt miljöprövningsförordningen. Denna markering är inte ett beslut i sig, utan endast en del av länsstyrelsens registerföring. I beslutet den 13 september 2017 har inte angetts vilken kod som länsstyrelsen anser är den huvudsakliga koden enligt miljöprövningsförordningen.

Rättsverkningarna hos ett beslut om avgift är enligt en dom från den 26 februari 2019 i mål M 1103-18 begränsade till avgiftskontexten. I den domen anförde Mark- och miljööverdomstolen att frågan om bolagets verksamhet är en industriutsläppsverksamhet inte kan anses vara slutligt avgjort genom länsstyrelsens beslut om avgift.

Vad som utgör huvudverksamhet enligt industriutsläppsförordningen skiljer sig från vad som är huvudavgiftskod enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och vilken kod som länsstyrelsen har markerat som huvudsaklig enligt miljöprövningsförordningen.

Komplettering avseende handläggningen

När BAT-slutsatserna för avfallsbehandling offentliggjordes den 17 augusti 2018 aktualiserades frågan om vilken som är anläggningens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet. I det överklagade föreläggandet har länsstyrelsen beskrivit hur frågan om BAT-slutsatser har hanterats i kommunikation med bolaget.

I samband med att länsstyrelsen avslutade ärendet om miljörapport för år 2018 så togs frågan om BAT-slutsatser upp. I ett meddelande om att ärendet avslutats skrev länsstyrelsen: ”Inför nästa års miljörapport vill vi gärna uppmärksamma er på att kontrollera er huvudsakliga verksamhetskod enligt ert tillstånd så att ni får rätt klassning inför BAT-slutsatser.”

Frågan om huvudsaklig industriutsläppsverksamhet togs upp vid ett tillsynsbesök den 31 januari 2020. Då diskuterades bolagets ståndpunkt avseende deras huvudsakliga verksamhetskod som bolaget anser vara 90.320-i (deponering av farligt avfall). Länsstyrelsen uppmanade bolaget att i kommande miljörapport lämna en motivering till valet av huvudsaklig verksamhetskod.

Vid ett möte den 7 maj 2020 togs frågan upp på nytt med anledning av att bolaget hade lämnat in grunddelen för sin miljörapport. Länsstyrelsen framförde då sin bedömning att 90.406-i är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vid återvinningsanläggningen.

I sin komplettering till miljörapporten som inkom den 29 maj 2020 motiverade bolaget varför de anser att deponering ska vara huvudverksamheten. Länsstyrelsen delade inte bolagets bedömning, varför länsstyrelsen förelade bolaget att komplettera miljörapporten.

Länsstyrelsens synpunkter avseende föreläggande i miljörapportsärendet

Fyra år efter att BAT-slutsatserna för en anläggnings huvudsakliga industriutsläppsverksamhet har offentliggjorts så har verksamheten att följa dessa. Detta är en relativt kort tid om verksamheten måste anpassas för att följa BAT-slutsatserna. Det är därför av vikt att så tidigt som möjligt avgöra om en verksamhet omfattas av offentliggjorda BAT-slutsatser.

Redovisningen i miljörapporten syftar till att verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten i god tid ska kunna bedöma om det behövs åtgärder för att verksamheten ska kunna följa BAT-slutsatserna när dessa börjar gälla.

Redovisningen i miljörapporten kan även ligga till grund för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma om det finns behov av att förelägga om åtgärder.

Det saknas föreskrifter i industriutsläppsförordningen som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att direkt besluta om vilken av flera tänkbara som ska vara huvudsaklig

industriutsläppsverksamhet. Länsstyrelsen har i det aktuella ärendet beslutat att förelägga verksamhetsutövaren att komplettera miljörapporten med utgångspunkt från att en viss verksamhet utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Detta är ett föreläggande som länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet anser sig ha rättsligt stöd för att besluta om. Föreläggandet syftar till att bolaget ska uppfylla de krav som ställs på bolaget utifrån att det omfattas av krav på redovisning av BAT-slutsatser, vilket i sin tur utgår från att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är återvinning som omfattas av 90.406-i.

Länsstyrelsen bedömer att, inom fyra år från BAT-slutsatsernas offentliggörande, miljörapporten är det enda identifierbara sammanhang där det finns möjlighet att fatta beslut om ett sådant föreläggande som syftar till att fastställa om en verksamhet har att följa vissa BAT-slutsatser. I avsaknad av andra möjliga rättsliga verktyg att säkerställa genomdrivandet av BAT-slutsatserna kan det inte anses orimligt att tillsynsmyndigheten skulle ha den rättsliga möjligheten att begära att verksamhetsutövaren inkommer med uppgifter på så sätt som skett i det nu överklagade beslutet. Om tillsynsmyndigheten saknar rättsliga verktyg att kräva in redovisning av BAT-slutsatser i de fall där en verksamhet som omfattas av BAT-slutsatser själv inte anser att så är fallet så innebär det att kraven i lagstiftningen inte kan tillgodoses.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Av 9 kap. 6 § miljöbalken framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att det bl.a. ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet.

Av miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår bestämmelser om tillståndsplikt och anmälningsplikt för verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap. miljöbalken. I 1 kap. 15 § i nämnda förordning är verksamheter vars verksamhetskod är

markerad med **-i** sådan verksamhet som omfattas enligt industriutsläppsförordningen (2013:250) (IUF). Vilka verksamheter som är industriutsläppsverksamheter framgår även av 1 kap. 2 § IUF. En verksamhet som är tillståndspliktig eller har tillstånd enligt miljöprövningsförordningens med en verksamhetskod som slutar med **- i** är en industriutsläppsverksamhet.

Av 26 kap 20 § miljöbalken framgår att om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt ska verksamhetsutövaren varje år lämna en **miljörapport** till den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över verksamheten. I miljörapporten ska redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i det tillstånd som gäller för verksamheten och resultaten av åtgärderna. I miljörapportens grunddel ska verksamhetsutövaren även ange huvudverksamhet och verksamhetskoder för den anläggning och de verksamheter de har tillstånd till. Alla verksamhetskoder inkl. huvud- och sidoverksamheter ska framgå.

Av 5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport, anges särskilt vad som gäller för verksamheter som enligt 1 kap 2 § andra stycket IUF är industriutsläppsverksamheter, d.v.s. verksamheter som är tillståndspliktiga eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med *en verksamhetskod som slutar med -i*. För dessa verksamheter ska miljörapporten dessutom innehålla bl.a. uppgift om vilka BAT-referensdokument, beslutade under industriutsläppsdirektivet, verksamheten omfattas av (avseende huvudverksamheten, sidoverksamheter och horisontella referensdokument).

Efter att verksamhetsutövaren har rapporterat in miljörapporten till tillsynsmyndigheten ska myndigheten granska den, och i de fall uppgifter saknas ska myndigheten begära in sådana kompletteringar från verksamhetsutövaren. Verktyg för sådan begäran om kompletteringar finns bl.a. i 26 kap. 9 och 21 §§ miljöbalken, dvs. föreläggande.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att länsstyrelsen så som tillsynsmyndighet haft en dialog med bolaget om vilka verksamhetskoder som ska gälla för bolagets verksamhet, och specifikt vad gäller vilken huvudverksamhet som tillsynsmyndigheten anser ska gälla. Dialogen, som skett genom digitalt möte och genom utskick av informationsmaterial, har dock inte utmynnat i ett gemensamt ställningstagande, utan oenighet har rått.

Mark- och miljödomstolen bedömer att länsstyrelsen i och för sig har rätt att, genom ett föreläggande enligt 26 kap. 9 och 21 §§ miljöbalken, begära in kompletteringar till inlämnad miljörapport. Länsstyrelsen har också rätt att, enligt bestämmelserna i 2 kap. förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, fatta beslut om avgifter som bolaget ska betala för tillsynen fördelat på de olika verksamheter som ingår.

Domstolen bedömer att ett beslut om vilken verksamhet som är huvudverksamhet respektive sidoverksamhet samt vilka verksamhetskoder som ska gälla för bolagets verksamheter är ett beslut som kan vara ett ingripande beslut för bolaget. Det kan innebära höjda tillsynsavgifter och ökade kostnader för att, som i detta fall, följa reglerna om BAT-slutsatser för avfallsbehandling.

Mark- och miljödomstolen bedömer att det överklagade föreläggandet inte uppfyller kraven på ett tydligt och klart beslut då det är utformat som ett föreläggande om komplettering av ingiven miljörapport. Länsstyrelsen borde istället i ett eget beslut ha tagit ställning till frågan om vad som är huvud- respektive sidoverksamhet. Ett sådant beslut, där motiven till länsstyrelsens beslut framgår och vilka konsekvenser detta kan få för verksamheten, hade bolaget sedan haft möjlighet att få överprövat. Det nu överklagade föreläggandet om komplettering av miljörapporten har istället indirekt inneburit ett sådant beslut vilket enligt domstolens bedömning inte är korrekt.

Mot denna bakgrund är det mark- och miljödomstolens bedömning att det överklagade föreläggandet ska upphävas. Med anledning härav gör domstolen inte någon bedömning av vilken huvudverksamhet som ska gälla för bolagets anläggning i Helsingborg.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD- 02)

Överklagande senast den 13 april 2021.

Marie Gerrevall

Viktor Forsell

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marie Gerrevall, ordförande, och tekniska rådet Viktor Forsell. Föredragande har varit beredningsjuristen Lena Sjöberg.